



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 414 del 2026, proposto da

Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ugo Patroni Griffi, Stefano Zunarelli, con domicilio eletto presso i seguenti indirizzi telematici:
stefano.zunarelli@ordineavvocatibopec.it;
patronigriffi.ugo@avvocatibari.legalmail.it.;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, 21;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, 21;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

A.N.C.I.P. - Associazione Nazionale Compagnie Imprese Portuali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Muscillo, Tomaso Triossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Assiterminal – Associazione Terminalisti Italiani, Act S.r.l. Adriatic Container Terminal, Magazzini Generali, Silos, Frigoriferi S.r.l., Setramar S.r.l., Terminal Napoli S.p.A., Traiana Imbarchi – Sbarchi – Spedizioni S.r.l., Trieste Terminal Passeggeri S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Dondero, Simona Pelleriti, con domicilio eletto presso gli indirizzi PEC dell'Avv. Alessandro Dondero alessandrodondero@legalmail.it e dell'avv.to Simona Pelleriti simona.pelleriti@ordineavvgenova.it;

Assoporti (Associazione Italiana Porti Italiani), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gennaro Terracciano, Andrea Marco Colarusso, Ludovico Castiglione, Andrea Imperato, con domicilio digitale come da seguenti PEC gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org; andrea.imperato@ordineavvocatiforlicesena.eu; avv.andreamarco.colarusso@pec.it; ludovicocastiglione@ordineavvocatiroma.org.

Confitarma - Confederazione Italiana Armatori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Giardini, Alessandro De Santis, con domicilio eletto; presso gli indirizzi PEC alessandro.desantis@ordineavvocatibopec.it; andrea.giardini@ordineavvocatibopec.it

per l'accesso agli atti ai sensi dell'art. 116 c.p.a

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti gli atti di intervento *ad adiuvandum*;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2026 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato che parte ricorrente, nel giudizio di impugnazione della delibera ART n. 242/2025, ha incidentalmente contestato, ai sensi dell'art. 116 co 2 c.p.a., che l'amministrazione non avrebbe dato integrale riscontro ad una istanza di accesso dalla medesima presentata in data 20.1.2026 in sede amministrativa;

fissata camera di consiglio per la discussione sul punto, la difesa di parte ricorrente lamentava la tardività della memoria dell'amministrazione (dal contenuto della quale risultava che tutto quanto accessibile ed esistente sarebbe stato consegnato) e sosteneva non esserle stati ostesi tutti i documenti necessari;

posto che la questione veniva sollevata in discussione, in assenza della controparte, il Collegio, al fine di garantire un completo contraddittorio, invitava, da un lato, parte ricorrente a depositare una memoria che evidenziasse, in termini puntuali, i documenti asseritamente mancanti e, dall'altra, parte resistente a replicare altrettanto puntualmente, in brevi termini simmetricamente assegnati;

deve premettersi che la ricorrente non ha prodotto, nel presente giudizio, l'istanza di accesso del 20.1.2026, cui tutte le difese effettuano riferimento; il documento di parte ricorrente rubricato "istanza di accesso agli atti del 20.1.2026" e numerato come doc. 3 contiene, infatti, unicamente la risposta dell'ART; ciò non di meno è pacifico che una istanza di accesso sia stata presentata in data 20.1.2026 (come si evince dalla risposta dell'ART) e la parte ricorrente ha dato atto, in discussione, che i contenuti dell'istanza sono identici a quelli di analoga istanza presentata dall'Autorità di Sistema portuale del mare adriatico meridionale, in relazione alla quale pende il parallelo giudizio RG n. 426/2026, chiamato alla medesima udienza,

ove l'istanza è prodotta;

posto che i due giudizi sono paralleli e che la difesa dell'amministrazione ha prodotto, in replica, una nota dell'ART di identico tenore per entrambe i giudizi, senza evidenziare difformità di contenuti tra le due istanze di accesso, il Collegio procederà considerando pacifici i contenuti dell'istanza di accesso, come depositata nel giudizio RG 426/2026, ritenendo ultroneo un nuovo differimento della decisione per acquisire documenti di certa esistenza e contenuto.

Ancora parte ricorrente, oltre alla nota di individuazione dei documenti reclamati sollecitata dal Collegio e depositata in data 18.5.2026, ha depositato, in data 23.5.2026, una memoria non autorizzata, di cui non si terrà conto per irrivalenza della stessa.

Venendo alla domanda di accesso: l'istanza presentata in sede amministrativa conteneva un puntuale elenco di note ART, individuate per numero di protocollo; alla camera di consiglio del 13.5.2026, parte ricorrente deduceva che una di tali note non sarebbe stata consegnata; in esito all'approfondimento istruttorio disposta da questo TAR, l'ART ha rappresentato che il documento è depositato nel presente giudizio e lo ha nuovamente depositato in adempimento dell'ordinanza collegiale. La questione risulta quindi superata.

Con la memoria autorizzata del 18.5.2026 la ricorrente ha poi proceduto a puntualizzare il contenuto dell'istanza di accesso che, in sede amministrativa, e fatto salvo l'elenco di note ART già ricordato, così recitava: *“tutti gli atti istruttori nessuno escluso, connessi, collegati e comunque posti a fondamento della suddetta delibera ART n. 242/2025, ivi compresi verbali di audizioni e contributi in qualsiasi forma pervenuti”*.

Il Collegio ritiene che, pur nella sua ampia formulazione, l'istanza andasse valutata dall'amministrazione e possa essere considerata in questa sede in una logica di massima ampiezza; essa, infatti, individua un chiaro nesso con l'atto impugnato, puntualizza almeno due categorie di atti (verbali e contributi degli *stakeholder*) agevolmente identificabili dall'amministrazione ed, in ogni caso, si inserisce in un

procedimento in cui valori come la trasparenza e l'accesso sono fondanti e devono essere gestiti secondo ragionevoli principi di leale cooperazione tra le parti.

In linea di principio è infatti indubbio che, salve le precisazioni di cui *infra* e le possibili puntuali ragioni di eccezione, i documenti menzionati in un atto di regolazione (che ne siano esplicito fondamento, secondo l'argomentare dell'atto) siano atti accessibili; la procedimentalizzazione e la partecipazione garantite in termini ampi e trasparenti rappresentano infatti il principale fondamento legittimante delle prerogative di ogni regolatore.

In sede contenziosa si è poi verificato che, mentre l'amministrazione sostiene di avere consegnato "tutto" il disponibile e necessario (il riscontro all'accesso non esplicita alcun diniego, nemmeno parziale), la ricorrente afferma che l'apparente pieno accoglimento, implicitamente, avrebbe omesso documenti rilevanti.

A fronte di questa tipologia di contestazioni, e ferma la già ricordata ampia accessibilità di principio che rende ultronea una reiterazione di accessi amministrativi aventi il medesimo atto di riferimento, le allegazioni di parte in sede contenziosa debbono tuttavia necessariamente assumere ben altra e puntuale caratterizzazione; è infatti evidente che un atto di regolazione, per la sua natura e ampiezza di contenuti, per la pubblicità che fisiologicamente ne accompagna la formazione, per la durata del procedimento e la menzione altrettanto fisiologica, al suo interno, di una numerosissima serie di atti e fonti, non si presta ad una impraticabile "ricerca del documento mancante", a fronte di una richiesta non puntualmente individuata.

Per tale ragione il Collegio ha inteso favorire un contraddittorio puntuale che fosse utile ad una seria valutazione delle reciproche ragioni.

Si procede quindi all'analisi dei punti indicati nella memoria istruttoria di parte ricorrente, fermo tuttavia il vaglio di specificità, rispetto alla quale vi è stato chiaro invito alle parti.

Con la memoria autorizzata la ricorrente ha insistito per ottenere:

I. 1.1 i verbali delle audizioni del 18-21 luglio; l'amministrazione ha dato atto (sin dalla precedente camera di consiglio) che si tratta di documentazione inesistente, sulla quale dunque nulla può essere disposto;

documenti, memorie, allegati depositati dagli *stakeholder* in occasione di tali audizioni; nella delibera impugnata si dà atto di contributi presentati da una serie di soggetti; tali contributi sono puntualmente reperibili, come per altro indicato nella risposta all'istanza di accesso dall'ART, sul sito *internet* dell'Autorità; data questa premessa di sostanziale ampia pubblicità, la memoria non indica in modo "puntuale" né "specifico" ulteriori e rilevanti contributi mancanti; la pretesa non è quindi suscettibile di favorevole valutazione;

sintesi istruttorie interne "comunque denominate"; trattasi non di documenti, bensì di attività interna e scelte organizzative che sono prerogativa dell'amministrazione. Sul punto, con la pronuncia Cons. St. sez. V n. 2827/2021, resa proprio in relazione ad una istanza di accesso rivolta all'ART, il giudice di appello, pur offrendo una soluzione di ampia apertura verso il diritto di accesso esercitabile nei confronti delle autorità di regolazione ed una lettura moderna del concetto di "documento", esteso ai dati ed elaborazioni/rappresentazioni digitali, ha comunque rimarcato che oggetto di "accesso" può essere "un documento già acquisito o formato dall'amministrazione" e che tali non possono qualificarsi i più generici passaggi interni di un processo valutativo, le metodologie di lavoro, le elaborazioni interne e provvisorie, che non si estrinsechino nella determinazione finale; resta impregiudicata ovviamente ogni valutazione di legittimità degli atti impugnati e l'onere della prova reciprocamente incombente sulle parti.

D'altro canto, benché l'Autorità sia, come detto, tenuta ad una azione trasparente, la pretesa di accesso nei suoi confronti non può trascendere in una pretesa ispettiva di carattere generalizzato sul *modus operandi* o sulle "intenzioni" e scelte di tipo organizzativo dell'amministrazione.

I. 1.2 Si richiedono genericamente e cumulativamente non meglio definite: note istruttorie interne e matrici di valutazione, financo dell'ufficio legale (che, attendo

alla sfera difensiva dell'amministrazione, presenta, a sua volta, una specificità nell'ambito della disciplina dell'accesso), non meglio definiti pareri e contributi interni o di terzi, versioni intermedie della delibera; fermo che manca la specificità richiesta, si rimanda alla già citata sentenza del Consiglio di Stato per l'impossibilità di qualificare documenti studi ed elaborazioni interni. Si aggiunga che, sul sito dell'Autorità, è pubblicata la delibera con ampio corredo di documenti, tutti visibili, ivi inclusi un certo numero di pareri acquisiti dall'ART.

I. 1.3 Si reclama un intero anno di corrispondenza istituzionale tra ART e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri soggetti istituzionali o enti pubblici, aventi competenza nel settore; non si tratta di atti (certamente non puntualmente indicati) menzionati nel provvedimento impugnato, con il quale non presentano quindi immediato nesso a fini difensivi, fermo, anche in questo caso, l'improprio sconfinamento della pretesa in una sorta di generalizzata ed inammissibile indagine ispettiva.

II.1 Si lamenta la mancata ostensione della Relazione di Verifica di Impatto della Regolazione della delibera ART n. 57/2018; il documento risulta prodotto dalla difesa dell'amministrazione sub. doc 1;

II. 2 si richiede la nota di trasmissione al Consiglio ART del documento di VIR; trattasi di nota interna, di cui non è comprensibile il nesso con esigenze difensive, tanto più che, con la produzione, è pacifico che il documento esiste e viene fatto proprio ed utilizzato in giudizio dall'amministrazione.

I restanti documenti richiesti ed elencati ai punti II.2 e II.3 risultano genericamente individuati, a maggior ragione a fronte dell'intervenuta produzione della VIR, da cui si evince che trattasi di un ampio documento di analisi che contempla, al suo interno, molte note, il richiamo a plurime fonti e l'indicazione di numerosi dati, diversi dei quali pubblici o corredati di *link* di immediato rinvio; non è quindi possibile, dalla richiesta generica e cumulativa, individuare specifici "atti" non resi accessibili e concretamente rilevanti.

Con il punto III viene poi chiesto accesso a “dati”; come puntualizzato dalla più volte citata sentenza del Consiglio di Stato anche l’accesso ai dati, in una logica moderna di cosa debba intendersi per accesso documentale, può trovare tutela. Anche tale tipologia di accesso, tuttavia, incontrerà il limite di tutto ciò che rappresenta mera e non meglio definita attività interna, preparatoria ed intermedia (in senso simile con riferimento ad attività di registrazione a solo uso interno dell’amministrazione si veda Cons. St. sez. III; n. 4196/2026).

Fatta tale premessa il punto III.1 della memoria è l’unico che presenta parziale specificità, con riferimento a dati che il Collegio ritiene accessibili.

Vengono reclamati i dati richiamati dall’AIR ed in particolare quelli posti a base dei punti B.2, «Indicatori per la Verifica di impatto della regolazione», e D.1 «Analisi degli indicatori statistico descrittivi» dello Schema di AIR.

Il punto B.2 dell’AIR, depositata in giudizio della stessa ricorrente, rubricato «Indicatori per la Verifica di impatto della regolazione», recita:

“Trascorso un adeguato periodo di tempo, coerentemente con i principi della Better Regulation, si valuterà l’avvio di una Verifica di impatto della regolazione, principalmente sulla base delle informazioni e dei dati che confluiranno all’Autorità in ragione degli strumenti di monitoraggio disposti con l’intervento di regolazione in esame. In particolare, si richiamano i contenuti informativi discendenti dagli allegati tecnici dell’Atto di regolazione: Annesso 1 - schema di PEF dei concessionari; Annesso 3 - schemi di contabilità regolatoria; Annesso 4 - benchmark di settore.

A questi potranno essere eventualmente aggiunti altri elementi raccolti attraverso specifiche Survey, o altri strumenti previsti dal Regolamento AIR/VIR (v. art. 7)”.

Il punto non menziona alcun atto/documento se non il richiamo interno ad annessi della regolazione (pubblicati con la stessa) o dati di cui si prevede in futuro la raccolta; non è quindi comprensibile lo specifico oggetto della richiesta di accesso.

Il punto D.1 rubricato «Analisi degli indicatori statistico descrittivi» reca una estesa parte descrittiva del *modus procedendi* dell’ART per pervenire alle analisi esposte

nel punto stesso; si chiarisce che, nel suo operato, l'ART ha utilizzato dei dati pubblici (tratti dalla banca dati AIDA, da siti *internet* degli operatori e delle stesse AdSP), che non sono quindi un patrimonio di dati specifico dell'Autorità e che, chiunque, può similmente consultare o estrarre. Prosegue il paragrafo chiarendo che, seguendo determinati criteri ivi illustrati, sono stati selezionati, per l'analisi, dati "*relativi a 132 rapporti concessori, riguardanti 5 AdSP e 18 porti*". Senonché della concreta composizione di tale più ristretto *data set* (quali siano in specifico i rapporti concessori e i soggetti considerati) non si rinviene traccia nel paragrafo, né l'ART, nella replica autorizzata, ha dedotto o chiarito ove sarebbero reperibili, limitandosi a sostenere che la richiesta sarebbe generica e riguarderebbe atti interni. I due assunti difensivi dell'ART non sono, in questo caso, condivisibili; la richiesta ostensiva effettua puntuale richiamo ad una serie di dati precisamente individuata che sono, per esplicita scelta dell'Autorità precedente, stati selezionati dalla stessa Autorità come base di alcune analisi, che vengono poi esplicitate ed esposte dall'ART a giustificazione delle proprie scelte regolatorie.

Il Collegio ritiene che, una volta puntualmente selezionati a tale fine, tali dati perdano la natura di mero atto interno o dato generalmente noto, in quanto, per stessa dichiarazione dell'amministrazione, limitati con scelta caratteristica di ART. La comprensione di quali rapporti o soggetti siano stati concretamente presi in considerazione, nel più ampio panorama di dati comunque accessibili, per desumerne analisi e valutazioni, appare al Collegio rilevante per consentire agli interessati di vagliare la tenuta delle analisi condotte dal regolatore.

Ne consegue che la richiesta di accesso deve essere accolta, limitatamente ai dati selezionati per l'analisi di cui al punto D.1. Appartengono invece alla documentazione interna/intermedia di per sé non accessibile e non costituente documento, ma al più metodologia di lavoro, i dati grezzi e le tabelle di pulizia pure menzionati al punto III.

Sempre al punto III.1 della memoria si richiedono fonti e dati utilizzati per

ricostruire le serie storiche dei paragrafi A e D dell’AIR; senonché suddetti paragrafi, composti di una decina di pagine ciascuno, espongono le elaborazioni dell’ART ed individuano le fonti in banche dati pubbliche (quali Eurostat, Banca mondiale), individuando spesso il *link* di accesso. La richiesta, alla luce del contenuto del documento, non individua alcuno specifico atto o dato che possa dirsi mancante all’accesso e rilevante.

I punti III.2 e III.3 della memoria soffrono, infine ed anch’essi, delle problematiche contestate in replica nella nota depositata dalla difesa ART: si richiedono atti interni, metodi di calcolo ed elaborazioni ad uso interno che non possono ascrivere a “documenti” o “dati” accessibili, ovvero si formula una pretesa cumulativa richiamando “fonti” non meglio definite citate nei documenti di AIR e VIR; questi ultimi due atti seguono, tuttavia e come detto, una tecnica redazionale spesso rigorosa e trasparente, che include l’indicazione delle fonti in modo puntuale, chiarendone al loro interno la reperibilità pubblica e talvolta il *link* di collegamento. A fronte di siffatta tecnica redazionale, la formulazione generica della richiesta non consente di individuare carenze documentali apprezzabili.

In definitiva l’istanza deve essere accolta limitatamente ai dati finali selezionati per individuare i “132 rapporti concessori, riguardanti 5 AdSP e 18 porti” ed utilizzati per l’analisi di cui al punto D, mentre deve essere respinta per il resto.

Il Collegio ritiene, infine ed alla luce dell’andamento del giudizio, di invitare le parti, per gli atti difensivi a venire, a rispettare il principio di sinteticità e i limiti dimensionali prescritti dal d.P.C.S. 22 dicembre 2016, n. 167, posto che la sintesi agevola il necessario rigore consono alla complessità del contenzioso e che le parti del giudizio devono collaborare affinché vi sia una gestione razionale del processo (Cons. St. Ad. Plen., n. 3/20205).

Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza),

accerta il diritto della ricorrente di accedere agli atti con riferimento al punto III. 1 della memoria del 18.5.2026 e nei ristretti limiti di cui in motivazione;
assegna all'amministrazione termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione del presente provvedimento per dare accesso ai suddetti dati;
spese al definitivo.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Zucchini, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Alessandro Cappadonia, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Giovanni Zucchini

IL SEGRETARIO